



Nezávislost de jure versus de facto – hrozba dichotomie. Islandská centrální banka

Lenka JANÍČKOVÁ, VŠB-TU Ostravaⁱ

Abstract

One of the most outstanding characteristics in the recent development of the central banking is the genesis of the central bank independence. Nevertheless this evolution is mainly based on improvement of legislation. This paper examines the possibility of dichotomy between central bank independence de facto and de jure on the case of the Central bank of Iceland. The aim is to evaluate independence de jure and de facto of the chosen central bank. The possibility of disharmony between these types of the independence will be shown on the results. The independence of the chosen central bank was studied during the last twenty years when the independence of this central bank made the biggest progress. The development of both types of independence was quantified due to indexes which are focused on the main aspects of independence. The results of the paper have shown that despite of important legislative changes which were focused on empowering independence de jure there still remain great deficiencies in the independence de facto.

Keywords

Central bank independence, Central bank of Iceland, de facto, de jure.

JEL Classification: E58, E52, E59, K19

ⁱ Department of National Economy, Faculty of Economics, VŠB-Technical University of Ostrava, Sokolská 33, 701 21 Ostrava, Czech Republic.
lenka.janickova@vsb.cz

1. Úvod

První centrální banky byly vytvořeny za účelem financování potřeb státu a vytvoření finančního systému. V průběhu vývoje centrálního bankovníctví se tyto banky staly odpovědné především za stabilitu finančního systému a stabilitu měny. Mandát poskytnutý centrálním bankám legislativou během nadvlády keynesiánské je vedl k podpoře plné zaměstnanosti a maximalizace produkce, v posledních letech se centrální banky zaměřily na ochranu proti inflaci. S ohledem na toto zaměření bank se začal skloňovat pojem nezávislost centrálních bank.

Od konce osmdesátých let dvacátého století se spolu s rozvojem ekonomické teorie objevují práce, které analyzují problematiku nezávislosti centrálních bank. Ty mimo jiné dokazují, že nezávislá centrální banka je úspěšnější při udržování nízké a stabilní míry

inflace (Alesina a Summers, 1993; de Haan a Kooi, 1997; Mangano, 1998; Oatley, 1999). Delegování monetární politiky na nezávislou centrální banku začalo být primárně využíváno jako institucionální mechanismus vytvořený za účelem kontroly inflace.

Nezávislost je centrálním bankám poskytována nejenom na národní, ale také na mezinárodní či nadnárodní úrovni. Kupř. v rámci Evropské unie je nezávislost centrálních bank garantována Smlouvou o Evropské unii, která národním centrálním bankám zakazuje vyžadování a přijímání pokynů od orgánů Společenství, národních vlád a dalších subjektů.¹

Cílem předložené stati je naznačit možný rozpor mezi dvěma koncepty nezávislosti centrální banky,

¹ Článek 7 Statutu, Smlouva o Evropské unii.

a to mezi nezávislostí danou legislativou a skutečnou nezávislostí. Tento eventuální nesoulad bude ukázán na hodnocení vývoje nezávislosti Islandské centrální banky, která v posledním desetiletí prošla výraznými legislativními změnami, mimo jiné zapříčiněnými zájmem Islandu stát se členským státem Evropské unie. V empirické literatuře není takovýto přístup běžný, dostupné studie se primárně zaměřují na vyhodnocení nezávislosti zvolených centrálních bank či na vztah mezi nezávislostí centrální banky a dalšími makroekonomickými veličinami, např. Bade a Parkin (1988), Eijffinger a de Haan (1996).

Text bude rozdělen na tři hlavní části. Nejprve budou krátce sumarizovány vybrané významné ekonomické teorie zabývající se nezávislostí centrální banky a jejím měřením. Druhá část se bude zabývat nezávislostí *de jure* Islandské centrální banky a jejím vývojem. Poté naváže část týkající se analýzy nezávislosti *de facto* této banky. Na závěr bude zhodnoceno, zda v případě Islandské centrální banky dochází k nesouladu mezi nezávislostí *de jure* a *de facto*.

2. Nezávislost centrální banky

Zřejmě jedním z nejstarších názorových proudů preferujících nezávislost centrální banky jsou teorie věnující se *hospodářskému a politickému cyklu*. Jejich zastánci předpokládají závislost vývoje makroekonomických veličin na volebním cyklu (Nordhaus, 1975; Hibbs, 1977). Výsledkem tohoto vztahu je mimo jiné nestabilní a volatilní inflace. Proto jedním z navrhovaných řešení je oddělení fiskální a monetární politiky, kde by nezávislá centrální banka zabránila zneužívání monetární politiky politickými představiteli, kteří usilují o znovuzvolení.

Další zmínky o nezávislosti centrální banky mohou být objeveny v *monetaristických teoriích*, přičemž je preferována nezávislá centrální banka, která neprovádí aktivní monetární politiku. Friedman (1967) navrhuje využití pevného měnového pravidla. Teorii dále rozšířil např. McCallum (1995), který pravidlo upravuje o změny v rychlosti oběhu peněz.

Za hlavní teoretické východisko obhajující nezávislou centrální banku je pokládána teorie *časové nekonzistence hospodářské politiky*. V tomto pojetí jsou rozhodnutí považována za časově nekonzistentní, jestliže nejlepší rozhodnutí *ex ante* není optimální *ex post*, i když nebyly získány žádné nové informace. Mezi průkopníky tohoto směru patří Kytland a Prescott (1977). Základní model teorie časové nekonzistence je založen na krátkodobé Phillipsově křivce rozšířené o očekávání a ztrátovou funkci banky. Jeho hlavním předpokladem je nerovnost dlouhodobé optimální výše výstupu a dlouhodobé rovnovážné úrovně tohoto výstupu, přičemž optimální výše je

větší než rovnovážná. Tato premisa je obvykle připisována existenci monopolistických struktur. Teorie byla následně mnohokrát rozpracována a upravena. Mezi její významné aplikace patří vytvoření pozitivní teorie inflace (Barro a Gordon, 1983). Calvo (1978) se zabývá problematikou kredibility v dynamickém modelu monetární politiky. Obstfeld (1996) uvažuje situaci fixního měnového kurzu a využívání kredibility zahraniční centrální banky. Rozšíření o spekulativní útoky na měnu pak poskytuje Obstfeld a Rogoff (1996). Rogoff (1985) dále také analyzuje situaci, kdy se do čela centrální banky dostává konzervativní bankéř. Walsh (1995) a Persson a Tabellini (1993) na časovou nekonzistenci hospodářské politiky aplikují *principal – agent problem*. Backus a Driffill (1985a, b), Barro a King (1984) či Tabellini (1985) se zabývají modely reputace centrální banky, kde si agenti nejsou jisti o preferencích tvůrců politiky ve vztahu k inflaci a nezaměstnanosti.

Z pohledu *teorie školy veřejné volby* je inflace chápána jako veřejný statek. Proto tato škola upřednostňuje názor, že i o míře inflace by mělo být rozhodnuto veřejnou volbou, která by prezentovala názor veřejnosti. Za optimální způsob zjištění veřejně preferované míry inflace jsou považovány volby, kdy dojde k přenosu preferencí na politickou reprezentaci. Ta poté buď do čela centrální banky postaví představitel se shodnou preferencí míry inflace, jako byla určena volbami, nebo přímo stanoví míru inflace, kterou má centrální banka udržovat.

Mezi soudobá pojetí nezávislosti centrální banky patří kupříkladu *teorie zájmových skupin* (Miller, 1998), která je založena na konceptu získání renty. Při absenci nezávislé centrální banky může politická reprezentace v krátkém období profitovat z vytvoření neanticipované inflace, která poškozuje zájmy mnoha skupin. Tyto skupiny následně vyjednávají s politiky nové podmínky, za které mohou být politikové odměněni částí zisků zájmových skupin. Nicméně dle této teorie mohou politikové získat mnohem více, pokud se důvěryhodně předem vzdají možnosti zvyšovat ex post množství peněz v oběhu. Pokud tento slib dodrží, mohou získat více plateb *ex ante*, neboť zájmovým skupinám se sníží riziko nesplnění dohody. Proto je třeba mechanismu zaručujícího, že nebude docházet k záměrnému zvyšování cenové hladiny. Tuto relativně spolehlivou záruku představuje nezávislá centrální banka. Autor preferuje nezávislost centrální banky zakotvenou v legislativním systému, která zamezí možnosti pružné změny v budoucnu. Teorie zájmových skupin není úplným vysvětlením nezávislosti centrálních bank, ale může být užitečným doplňkem existujících teorií.

2.1 Měření nezávislosti centrální banky

Pro potřeby hodnocení či komparování nezávislosti centrálních bank bylo třeba vyvinout nástroje, které by tento proces umožnily. Z tohoto důvodu bylo zkonstruováno mnoho ukazatelů. Mezi jejich autory patří např. Bade a Parkin (1988), Alesina (1988, 1989), Grilli a kol. (1991), Cukierman (1992), Alesina a Summers (1993), Eijffinger a Schaling (1993) či Cukierman a Webb (1995). Jednotliví autoři vyvinuli diverzifikovanou metodologii pro hodnocení uvedené oblasti. Empirické měření nezávislosti centrální banky je založeno na dvou základních typech studií. První typ hodnotí nezávislost *de jure*, tedy jde o hodnocení nezávislosti poskytnuté legislativní úpravou činnosti banky, druhý způsob je hodnocení nezávislost *de facto*, která je založena na jiných než právních faktorech.

Zřejmě první konstrukci indexu pro hodnocení nezávislosti *de jure* vytvořili Bade a Parkin (1988). Autoři se zaměřují na hodnocení oblasti jmenování bankovní rady a posouzení otázky, zda má banka autonomii pro vykonávání monetární politiky. Jejich index nepožaduje dodržování cenové stability jako hlavní cíl. Grilli a kol. (1991) jej dále upravují a rozšiřují o politickou nezávislost, kterou definovali jako schopnost centrální banky určit si hlavní cíl monetární politiky. V jejich indexu jsou sledovány tři hlavní oblasti – způsob jmenování bankovní rady; zákonem určený vztah, který spojuje centrální banku a vládu při formulaci monetární politiky; formální odpovědnost centrální banky v oblasti monetární politiky.

Alesina a Summers (1993) vytvořili index měřící nezávislost centrální banky, který hodnotí jak politickou, tak ekonomickou oblast. Index vychází z práce Bade a Parkin (1988) upravené Alesinou (1988, 1989) a z indexu dle Grilli a kol. (1991), přičemž výpočet je založen na aritmetickém průměru obou výše zmíněných indexů. Index dle Grilli a kol. (1991) byl také využit pro konstrukci dalšího indexu (Eijffinger a Schaling, 1993), který může být využit k hodnocení míry politické nezávislosti CB a její schopnosti určit si hlavní cíl. Loungani a Sheet (1995) jej modifikují pro potřeby hodnocení tranzitivních ekonomik.

Jak uvádí Banaian (2008), hodnocení nezávislosti *de jure* centrální banky má dva základní proudy. První autoři a jejich následníci (např. Bade a Parkin, 1988; Grilli a kol., 1991) využili hodnocení pomocí binární soustavy, přičemž váhy jednotlivých ukazatelů jsou fixní. Druhý směr reprezentuje kupř. Cukierman (1992), který využil hodnocení váženého hodnocení.

Cukierman (1992) jako jeden z prvních poukazuje na skutečnost, že může existovat poměrně významný rozdíl mezi formální autonomií (danou legislativou) a reálnou nezávislostí banky. Dochází k závěru, že

nezávislost CB je ovlivněna nejenom úrovní nezávislosti *de jure*, ale také dalšími faktory, jako jsou neformální smlouvy, zvyklosti či osobnosti v klíčových funkcích CB, ale také ve vládě. Proto kromě indexu sestaveného striktně na legislativní úpravě činnosti centrální banky využívá také hodnocení míry obratu guvernéra.

Cukierman a Web (1995) zkonstruovali index pro hodnocení politické zranitelnosti centrální banky. Hodnotí náchylnost guvernéra CB k odchodu z funkce v období následujícím po změně vlády či významné politické změně. Podrobné členění jednotlivých indexů nezávislosti centrální banky sumarizuje např. Eijffinger a de Haan (1996) Arnone a kol. (2006), Banaian (2008).

3. Islandská centrální banka

Nezávislost centrálních bank se napříč zeměmi značně odlišuje. To je zapříčiněno odlišným historickým, ekonomickým, politickým, kulturním či legislativním vývojem. Přesto zejména v Evropě dochází k tendencím posilovat a sjednocovat nezávislost centrálních bank. To je jednou z podmínek jak pro členské, tak i kandidátské státy Evropské unie, které v tomto směru musí plnit požadavek na poměrně vysokou nezávislost centrálních bank.²

Následující části se zabývají hodnocením míry nezávislosti centrální banky Islandu. Tento stát byl zvolen, neboť zde v posledním desetiletí došlo k výraznému posunu legislativy upravující nezávislost Islandské centrální banky. Protože se Island doposud nestal členským státem Evropské unie, nemusí plnit požadavky na nezávislost centrální banky. V polovině roku 2009 však země podala přihlášku ke vstupu do EU, a proto i zde bylo zapotřebí pozměnit legislativu, aby země plnila požadavky potřebné pro přijetí. Otázkou je, zda tato úprava proběhla pouze na formální úrovni, či zda se banka stala skutečně nezávislou.

Aby bylo možno hodnotit, do jaké míry byla změna míry nezávislosti Islandské centrální banky skutečná či pouze formální, budou využity dva odlišné způsoby měření nezávislosti. První metoda hodnotí nezávislost *de jure*, tedy nezávislost vycházející z platné legislativy. Metodologickým východiskem jsou tři indexy, na jejichž základě je prostudována legislativa upravující činnost Islandské centrální banky a zkonstruována data poměřující míru nezávislosti *de jure*. Pro posouzení skutečné míry nezávislosti budou vyhodnoceny ukazatele, které umožňují hodnotit nezávislost *de facto*. Těmito ukazateli budou míra obratu guvernéra a ukazatel politické zranitelnosti.

² Článek 7 Statutu, Smlouva o Evropské unii.

3.1 Nezávislost de jure

Pro zhodnocení nezávislosti de jure Islandské centrální banky je využito hodnocení vycházející z charakteristik nezávislosti sledovaných třemi indexy. Dva z nich, Loungani-Sheets Index (LSI) a Grilli-Masciandaro-Tabellini Index (GMT), používají znaky binární soustavy. Maximální dosažitelná hodnota LSI je 14 bodů, GMT 15 bodů. Oproti tomu index dle Sergiho využívá váhové hodnocení daných ukazatelů, maximální dosažitelný zisk je 31 bodů. Všechny tyto indexy hodnotí nezávislost de jure jako sumu získaných bodů, přičemž vyšší hodnota indikuje vyšší nezávislost.

Pro zachycení významných změn nezávislosti Islandské centrální banky bude na základě výše uvedených indexů zhodnocena legislativa upravující činnost a nezávislost centrální banky v období od konce devadesátých let dvacátého století do roku 2010. Výsledky jednotlivých indexů a jejich optimální hodnoty jsou znázorněny v obrázku 1.

Z obrázku 1 je dle průběhu všech indexů zřejmé, že na počátku sledovaného období byla nezávislost de jure Islandské centrální banky velmi nízká. Islandská centrální banka, jejíž činnost byla na začátku sledovaného období upravována zákonem z roku 1986, svou působností spadala pod ministerstvo financí. Uspořádání banky bylo poměrně netradiční. V jejím čele stála rada guvernérů, složená ze tří guvernérů, která si ze svého středu volila předsedu. Dalším významným orgánem banky byla dozorčí rada, která byla v některých ohledech radě guvernérů nadřazena. Kupříkladu určovala finanční ohodnocení guvernérů či po návrhu předsedy vlády schvalovala členy rady guvernérů. Tato dozorčí rada byla *prodlouženou rukou* parlamentu, neboť byla sestavena vždy po parlamentních volbách členy nového parlamentu. Kromě částečné podřízenosti dozorčí radě byla banka povinna úzce spolupracovat s vládou, přičemž pokud vláda neschválila jednání banky, ta ho musela pozměnit. Při své činnosti banka nebyla vázána plněním jediného hlavního cíle, neboť ten nebyl jednoznačně určen. Pokud vláda požádala o půjčku, banka jí musela vyhovět.

Do roku 1997 zůstal stav nezávislosti de jure centrální banky nezměněn. Teprve v tomto roce s platností od roku 2000 došlo ke zkrácení funkčního období členů bankovní rady o rok. Tuto změnu hodnotí jeden index negativně, jejím důsledkem dochází ke snížení hodnoty nezávislosti de jure u indexu GMT. Další legislativní změna na sebe nenechala dlouho čekat, hned následující rok se zákon opět pozměnil. Banka nově získala povinnost poskytovat půjčky nejenom vládě, nýbrž také všem ostatním institucím, kterým zákon povoloval přijímat vklady od veřejnosti. Banka sice dostala pravomoc určovat si za takto poskytnuté

půjčky výši úrokové míry, protože však neustále musela spolupracovat s vládou, nebylo zřejmě její rozhodnutí ani zde svobodné. Vzhledem k tomu, že sledované indexy nerozlišují či vůbec nereflektují možnost poskytovat půjčku jiné instituci než vládě, tato legislativní změna se do míry nezávislosti centrální banky nepromítla. Pouze jeden index – GMT – vykázal mírný propad po právní úpravě z roku 2000. To bylo způsobeno zkrácením funkčního období představitelů banky na pět let, přičemž tento index určuje hranici pěti let jako zlomovou, zda banka je či není v této oblasti nezávislá. Stejná příčina vedla k poklesu téhož indexu po novelizaci zákona v roce 2009.

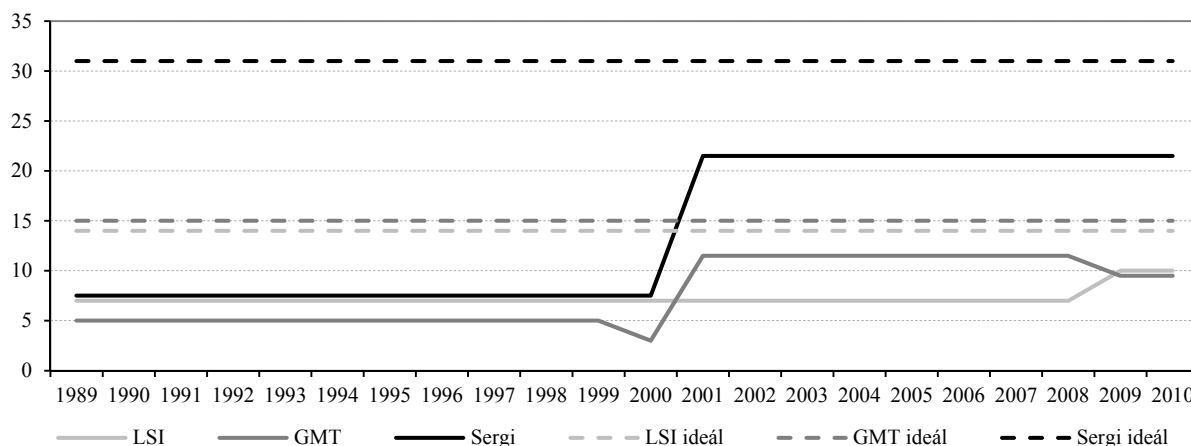
Problém s nedostatkem míry nezávislosti de jure si uvědomovali také představitelé Islandu³, a proto došlo v roce 2001 k přijetí nového zákona, který výrazně nezávislost této centrální banky posílil. Tyto změny se pozitivně promítly do sledovaných indexů, ve dvou z nich došlo k poměrně výraznému nárůstu nezávislosti.

První výraznou změnou ve smyslu posílení míry nezávislosti bylo zavedení jediného hlavního cíle, kterým se stala cenová stabilita. Přesto však určení absolutní hodnoty tohoto cíle není v rukou centrální banky, jeho hodnota je určována předsedou vlády. Dále došlo k úplnému zákazu poskytování jakýchkoliv úvěrů státu, municipalitám a jiným než úvěrovým vládním institucím. Tato část zákona byla přidána zejména pro posílení finanční nezávislosti banky⁴, kromě toho je také vyžadována Evropskou unií. V oblasti nástrojů monetární politiky dostala centrální banka pravomoc určovat úrokové míry, ty však nadále musely být schvalovány předsedou vlády. Při jejich stanovování centrální banka musela brát v potaz plnění hlavního cíle, tedy cenovou stabilitu.

Nové byly také možnosti využívání dalších nástrojů monetární politiky, a to za účelem ovlivnění měnového kurzu islandské měny. Další změny se dotkly vedení banky. Došlo k prodloužení funkčního období guvernérů a zároveň byl omezen počet funkčních období, po která mohli funkci vykonávat. Také se zvýšil počet členů dozorčí rady a byla zrušena povinnost spolupráce rady guvernérů s dozorčí radou. U všech sledovaných indexů došlo k výraznému posílení zejména ekonomické nezávislosti banky, podpořené zákazem poskytování půjček státu. Poměrně významným nedostatkem banky se ukazuje vazba na vládu země, která stanovuje kvantitativní cíl

³ Dle Central bank of Iceland byla Islandská centrální banka jednou z nejméně nezávislých na světě.

⁴ Dle Central bank of Iceland.

**Obrázek 1** Nezávislost de jure

Zdroj: Legislativní úprava Islandské centrální banky, vlastní výpočty, konstrukce a úprava.

monetární politiky a také má vliv na výši směnných kurzů.

K poslední novelizaci zákona upravujícího činnost Islandské centrální banky došlo v roce 2009. V tomto roce Island podal přihlášku do Evropské unie, která zřejmě motivovala představitele země k dalšímu přiblížení fungování centrální banky Evropské centrální bance. Touto novelizací došlo ke zrušení rady guvernérů, do čela banky byl postaven jediný guvernér a viceguvernér, jejichž délka funkčního období byla zkrácena ze sedmi na pět let. Dále byl vytvořen Výbor pro monetární politiku, který má na starost problematiku monetární politiky a jejímž členem je i guvernér.

V současné době centrální banka Islandu na základě platné legislativy vykonává většinu funkcí tradičně centrální bance přiřazených. Z těchto funkcí ji doposud nepřísluší pouze právo vykonávat bankovní regulaci a dohled, který je pod gescí ministerstva financí.

3.2 Nezávislost de facto

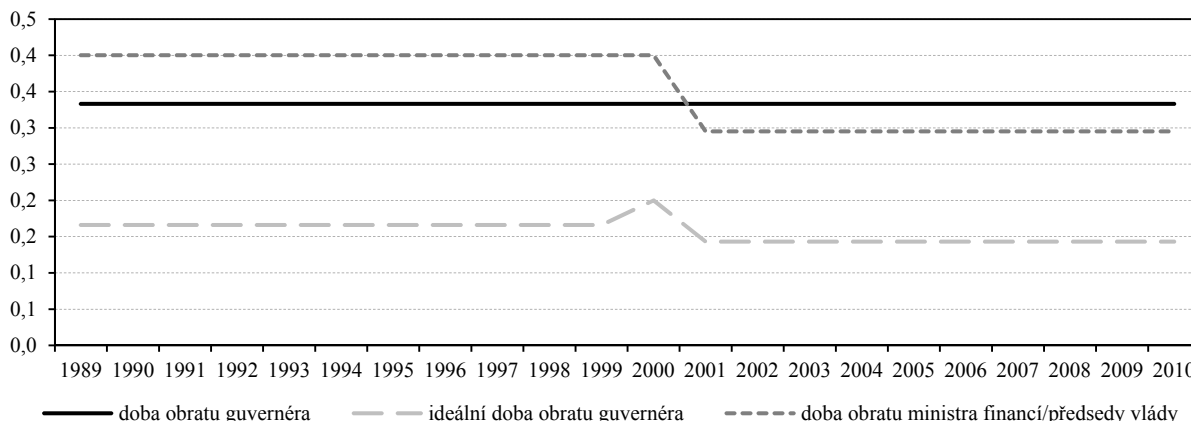
Pro zhodnocení skutečné míry nezávislosti centrální banky bývají využívány ukazatele analyzující dobu obratu guvernéra centrální banky, ty jsou následně komparovány s ideální dobou obratu guvernéra a dobou obratu politických představitelů, kteří mohou mít na jmenování guvernéra vliv. Doba obratu je konstruována jako reciproká hodnota skutečné délky funkčního období, ideální doba obratu je dána obrácenou hodnotou délky funkčního období daného zákonem. Další možností pro hodnocení nezávislosti de facto je ukazatel politické zranitelnosti, který vyjadřuje, v kolika procentech došlo do jednoho roku po změně politických představitelů majících vliv na jmenování guvernéra také ke změně guvernéra cen-

trální banky. Údaje reprezentující nezávislost de facto Islandské centrální banky jsou znázorněny v obrázku 2.

Od roku 1986 byla v čele Islandské centrální banky rada guvernérů, složená z předsedy a dvou guvernérů s šestiletým funkčním obdobím. Ke změně délky funkčního období došlo v letech 2000 (na pět let), 2001 (na sedm let) a 2009 (na pět let), přičemž v posledně uvedeném roce došlo také k nahrazení rady guvernérů jediným guvernérem, viceguvernérem a Výborem pro monetární politiku.

V uvedeném časovém období byla průměrná délka setrvání guvernéra ve funkci tři roky, doba obratu guvernéra je tedy 0,333. Pokud by současný guvernér, jmenovaný v roce 2009, naplnil celé své funkční období, snížila by se doba obratu guvernéra na 0,303. Pro šestileté funkční období je optimální doba obratu 0,166, pro pětileté období je rovna hodnotě 0,2 a pro sedmileté 0,143. Je zřejmé, že skutečná doba obratu guvernéra Islandské centrální banky se poměrně výrazně odlišuje od její ideální hodnoty. Zda má tato odlišnost hlubší souvislost se změnami na politické scéně, bude probráno v následující části.

Členové Parlamentu Islandu mají stejně jako členové vlády čtyřleté funkční období s optimální dobou obratu 0,25. V letech 1986–2000 byli guvernéři centrální banky jmenováni ministrem financí, jehož průměrná doba obratu byla v těchto letech 0,4. V letech 2001–2009 se jmenování guvernérů dostalo do gescie předsedy vlády, jehož délka obratu byla v daném období 0,296. Je zřejmé, že doby obratu guvernéra, ministra financí a předsedy vlády si jsou blízká i přes odlišnou délku funkčního období. Zda je tato závislost náhodná, či zde existují souvislosti, napomáhá určit ukazatel politické zranitelnosti.

**Obrázek 2** Nezávislost de facto

Zdroj: Islandská centrální banka, vlastní výpočty, konstrukce a úprava

Při bližším prozkoumání ukazatele politické zranitelnosti, tedy závislosti mezi změnou vládního činitele, který je odpovědný za jmenování guvernéra, a změnou guvernéra, bylo zjištěno, že v letech 1986–2001 došlo ve 27,3 % případů ke jmenování guvernéra do roku po změně ministra financí. V následujícím období, letech 2001–2009, byla tato změna shodná ve 28,6 % případů, tedy do roku po změně předsedy vlády.

Od roku 2009 má jmenování guvernéra na starost ministr pro ekonomické záležitosti, nicméně z důvodu příliš krátkého sledovaného období nebyla doba obratu guvernéra a ministra porovnávána.⁵ Z obou ukazatelů vyplývá, že vztah mezi zvolením nového ministra / předsedy vlády a následnou změnou guvernéra je poměrně významný a ukazuje na značnou závislost de facto centrální banky na vládě. Další možnost umožňující posouzení nezávislosti de facto Islandské centrální banky byla nabídnuta v závislosti s problémy islandské ekonomiky na počátku 21. století.

Z důvodu velkých potíží islandské ekonomiky během finanční krize byla Parlamentem ke konci roku 2008 vytvořena speciální komise, jejímž cílem bylo vyšetření událostí, které vedly ke kolapsu islandského bankovního systému. Komise se mimo jiné věnovala také selháním ze strany centrální banky. V tomto ohledu bylo nalezeno mnoho nedostatků, které potvrzují výsledky hodnocení nezávislosti de facto. Ačkoliv má banka zákonem garantovanou značnou nezávislost, ve skutečnosti zde existuje výrazná návaznost na politickou scénu Islandu.

Komise ve své zprávě⁶ kritizovala chování rady guvernéra a velmi malou transparentnost rozhodnutí centrální banky již v počátcích finančních problémů. Tato nízká transparentnost ukazuje na nedostatek skutečné nezávislosti banky či její neschopnost odpovědnost související s nezávislostí využít. Ačkoliv ředitel ekonomického oddělení a hlavní ekonom banky doporučovali zvýšit úrokové míry, rada guvernéra je ponechávala na příliš nízké úrovni a své rozhodnutí nijak nezdůvodnila ani neuvedla, na jakých základech se takto rozhodla. Islandská centrální banka také poskytla půjčky finančním institucím, a to způsobem, který byl v rozporu se zákonem. ICB byla dle prohlášení rady guvernéra již od roku 2007 znepokojována vývojem bankovního prostředí, tyto obavy byly sice sděleny předsedovi vlády a malé skupině ministrů, přesto jim však nebyly poskytnuty formální podklady pro vyhodnocení nebezpečí dané situace.

Za významný problém byl označen vztah mezi předsedou rady guvernéra a ministry za Sociálnědemokratickou alianci.⁷ Tento vztah vznikl zřejmě někdy v letech 1991–2004, kdy byl D. Oddsson, v době potíží vykonávající funkci předsedy rady guvernéra centrální banky, předsedou vlády Islandu za konkurenční politickou stranu. V roce 2005 se tento politik dostal na pozici předsedy rady guvernéra Islandské centrální banky.

Je zřejmé, že během událostí vedoucích ke kolapsu bank došlo k určitému stupni nedůvěry a problémům se spoluprací mezi předsedou rady guvernéra a většinou ministrů. Z výsledků zprávy vyplývá, že předchá-

⁵ Cukierman (1992) uvádí, že pro věrohodné vyhodnocení ukazatele nezávislosti de facto je ovšem zapotřebí sledovat časový vývoj alespoň za deset let.

⁶ Report of the Special Investigation Commission.

⁷ Islandský Parlament je složen z 63 zástupců, mimo Sociálnědemokratickou alianci (20 křesel) je zde Strana nezávislosti (16 křesel), Pokroková strana (9 křesel), Levicoví zelení (15 křesel) a Občanské hnutí (3 křesla).

zející kooperace na politické scéně mezi předsedou rady guvernérů a předsedou vlády, stejně jako jejich dlouho přetrvávající přátelství ovlivnily způsob, jakým byla předkládána výměna informací mezi vládními vůdci a předsedou rady guvernérů Islandské centrální banky. Předchozí politická kariéra předsedy rady guvernérů takto ovlivnila způsob, jakým ministři odpovídali na informace, které jim poskytoval z pozice předsedy rady guvernérů. Tyto problémy vyústily v problémy při společných jednáních vlády a rady guvernérů. Rada guvernérů neplnila své oficiální povinnosti a písemně nepředávala poskytnuté informace. Na druhou stranu ministři o tyto písemné zprávy neprojevovali zájem.

Banka i vláda jsou dále kritizovány za nedostačující kooperaci, která byla zřejmě také zapříčiněna předcházejícím politickým angažmá předsedy rady guvernérů a neshodami mezi ním a ostatními politiky. V roce 2008 proběhlo mnoho schůzí bankovní rady s předsedou vlády, ministrem financí a ministrem zahraničí. O rok později přešly bankovní záležitosti banky pod agendu ministra pro ekonomické záležitosti, ten však přesto nebyl k zasedáním banky pozván a nebyl ani informován o rozhodnutích přijatých na těchto zasedáních.

Je zřejmé, že zatímco Islandská centrální banka od počátku třetího tisíciletí výrazně a poměrně prudce posílila svou nezávislost de jure, nezávislost de facto se tomuto vývoji doposud nepřizpůsobila. Výsledky zkoumání ukazatelů nezávislosti de facto ukazují, že centrální banka není v této oblasti doposud příliš silná. Hlavním problémem banky se ukazuje zejména výrazná propojenost představitelů banky a politické reprezentace země. To se projevuje tím, že do čela banky se až donedávna dostávali bývalí politikové se silnými vazbami na politiku, které zasahují do hladkého vykonávání nezávislé a transparentní monetární politiky.

4. Závěr

Nezávislost centrálních bank je tématem, které je velmi podrobně zkoumáno od konce 70. let 20. století. Odborná veřejnost se však často rozchází v tom, jaká míra nezávislosti je optimální, nepanuje ani konsenzus, zda by měla mít banka všeobecnou volnost v rozhodování o svých cílech a nástrojích, jakým způsobem by měly být její cíle určeny či jak dosáhnout toho, aby banka cíle plnila.

Přesto však zejména demokratické země poskytují svým centrálním bankám stále větší míru nezávislosti. Členské země Evropské unie došly ke konsenzu, že centrální banka by měla být do značné míry nezávislá, což zajistily přijetím Smlouvy o Evropské unii. Tato

nezávislost se stává také předpokladem pro kandidátské země, mezi které od roku 2009 patří také Island.

Z tohoto důvodu bylo na Islandu nutné přistoupit k legislativním krokům, které by splnily požadavek Evropské unie na nezávislost centrální banky. První krok byl vykonán v roce 2001, další změna následovala v roce 2009. Díky těmto právním zásahům do činnosti banky bylo dosaženo výrazného nárůstu nezávislosti de jure, která byla sledována pomocí vybraných indexů.

Ačkoliv se Islandská centrální banka formálně přibližuje standardům v Evropské unii, její skutečná nezávislost legislativnímu vývoji nestačí. Ukazatele měřící hodnotu nezávislosti de facto poukázaly na skutečnost, že tato centrální banka je doposud silně provázána s politickým vývojem země a že přijaté právní normy nejsou postačující pro zabezpečení skutečné samostatnosti. Tyto výsledky potvrdily také závěry zprávy zabývající se příčinami finančních potíží bankovní soustavy Islandu. Výsledky podtrhují zejména osobní vazby mezi představiteli centrální banky a politickou reprezentací a jejich neschopnosti abstrahovat od vzájemných sympatií či antipatií a zodpovědně spolupracovat a rozhodovat.

Příklad Islandské centrální banky ukazuje na možnost existence hrozby nesouladu mezi nezávislostí de jure a de facto. Při hodnocení nezávislosti bank dbá většina států na poskytnutí a zabezpečení samostatnosti na základě platné legislativy. To ovšem nemusí zaručovat reálnou nezávislost centrální banky, která může být v důsledku mnoha okolností oslabena. K tomuto zeslabení může docházet například z důvodu politických tlaků na změnu ve vedení banky po volbách či kvůli osobním vazbám mezi politiky a představiteli banky.

Literatura

- ALESINA, A. (1988). Macroeconomics and politics. *NBER Macroeconomics Annual* 3: 13–52. <http://dx.doi.org/10.2307/3584936>
- ALESINA, A. (1989). Politics and business cycles in industrial democracies. *Economic Policy* 8: 55–98. <http://dx.doi.org/10.2307/1344464>
- ALESINA, A., SUMMERS, L. H. (1993). Central bank independence and macroeconomic performance: some comparative evidence. *Journal of Money, Credit, and Banking* 25: 151–162. <http://dx.doi.org/10.2307/2077833>
- ARNONE, M., LAURNENST, B. J., SEGALOTTO, J. F. (2006). The measurement of Central bank autonomy: survey of models, indicators, and empirical Evidence. *Working Paper*, No. 227. International Monetary Fund. Dostupné z: <<https://www.bce.fin.ec/>

- documentos/ElBancoCentral/BancaCentral/CBIndependence-wp06227.pdf>.
- BACKUS, D., DRIFFILL, J. (1985a). Rational expectations and policy credibility following a change in regime. *Review of Economic Studies* 53: 211–222. <http://dx.doi.org/10.2307/2297617>
- BACKUS, D., DRIFFILL, J. (1985b). Inflation and reputation. *American Economic Review* 75: 530–538.
- BADE, R., PARKIN, M. (1988). *Central Bank Laws and Monetary Policy*. Ontario: University of Western.
- BANAIA, K. (2008). Measuring Central bank independence: ordering, ranking or scoring? *Working Paper*, No. 2008-10. Saint Cloud State University. Dostupné z: <http://www.stcloudstate.edu/economics/documents/Measuring_Central_Bank_Independence.pdf>.
- BARRO, R., GORDON, D. B. (1983). Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy. *Journal of Monetary Economics* 12: 101–121. [http://dx.doi.org/10.1016/0304-3932\(83\)90051-X](http://dx.doi.org/10.1016/0304-3932(83)90051-X)
- BARRO, R. J., KING, R. G. (1984). Time-separable preference and intertemporal-substitution models of business cycles. *Quarterly Journal of Economics* 99: 817–839. <http://dx.doi.org/10.2307/1883127>
- CALVO, G., A. (1978). On the time consistency of optimal policy in a monetary economy. *Econometrica* 46: 1411–1428. <http://dx.doi.org/10.2307/1913836>
- CUKIERMAN, A. (1992). *Central Bank Strategy, Credibility, and Autonomy*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- CUKIERMAN, A., WEBB S. B. (1995). Political influence on the CB: international evidence. *The World Bank Economic Review* 9: 397–423. <http://dx.doi.org/10.1093/wber/9.3.397>
- DE HAAN, J., KOOI, W. J. (1997). What really matters: conservativeness or autonomy? *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review* 200: 23–38.
- EIJFFINGER, S. C. W., DE HAAN, J. (1996). *The Political Economy of Central-Bank Independence*. Princeton studies in international economics 19, International Economics Section, Princeton University.
- EIJFFINGER, S. C. W., SCHALING, E. (1993). CB autonomy in twelve industrial countries. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review* 184: 49–89.
- FRIEDMAN, M. (1967). The role of monetary policy. *Political Science Review* 58: 7–17.
- GRILLI, V., MASCIANDARO, D., TABELLINI, G. (1991). Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries. *Economic Policy* 13: 341–392. <http://dx.doi.org/10.2307/1344630>
- HIBBS, D. A. (1977). Political parties and macroeconomic Policy. *American Political Science Review* 71: 1467–1487. <http://dx.doi.org/10.2307/1961490>
- KYDLAND, F. E., PRESCOTT, E. C. (1977). Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy* 83: 473–491. <http://dx.doi.org/10.1086/260580>
- MANGANO, G. (1998). Measuring CB autonomy: a tale of subjectivity and of its consequences. *Oxford Economic Papers* 50: 468–92.
- MCCALLUM, B. (1995). Two fallacies concerning Central bank independence. *American Economic Review* 85: 207–11.
- MILLER G. P. (1998). An interest-group theory of Central bank independence. *Journal of Legal Studies* 27: 433–453. <http://dx.doi.org/10.1086/468026>
- NORDHAUS, W. D. (1975). The political business cycle. *Review of Economic Studies* 42: 169–190. <http://dx.doi.org/10.2307/2296528>
- OATLEY, T. (1999). Central bank independence and inflation: corporatism, partisanship, and alternative indices of Central bank independence. *Public Choice* 98: 399–413. <http://dx.doi.org/10.1023/A:1018309521386>
- OBSTFELFD, M. (1996). Models of currency crises with self-fulfilling features. *European Economic Review* 40: 1037–1048. [http://dx.doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00111-5](http://dx.doi.org/10.1016/0014-2921(95)00111-5)
- OBSTFELFD, M., ROGOFF, K. (1996). *Foundations of International Macroeconomics*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- PERSSON, T., TABELLINI, G. (1993). Designing institutions for monetary stability. *Carnegie-Rochester Series on Public Policy* 39: 53–84. [http://dx.doi.org/10.1016/0167-2231\(93\)90003-F](http://dx.doi.org/10.1016/0167-2231(93)90003-F)
- ROGOFF, K. (1985). The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target. *Quarterly Journal of Economics* 100: 1169–1189. <http://dx.doi.org/10.2307/1885679>
- SPECIAL INVESTIGATION COMMISSION (2010). *Report of the Special Investigation Commission*. Reykjavík: Skrifstofa Alþingis.
- TABELLINI, G. (1985). Endogenous monetary and fiscal policies under alternative institutional settings-a game theoretical analysis. *Working Paper*, No. 368. UCLA Economics Working Papers. Dostupné z: <<http://www.econ.ucla.edu/workingpapers/wp368.pdf>>.

WALSH, C. 1995. Optimal contracts for Central bankers. *American Economic Review* 85: 150–167.

Další zdroje

LOUNGANI, P., SHEETS, N. (1995). Central bank independence, inflation and growth in transition economies. *International Finance Discussion Papers*,

519, Dostupné z: <<http://www.federalreserve.gov/pubs/ifdp/1995/519/ifdp519.pdf>>.

Úřední věstník Evropské unie (2006). *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství*. [Online], [cit. 2010-10-26]. Dostupné z: <<http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/ce32120061229cs00010331.pdf>>.